

הפקעות קרקע לצרכי ציבור בישראל

זה או על פיו, יירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים ה- מקרקעין...".

ב. הפקעות לצרכי צבור בתכניות המיתאר המקומיות

לנוכח קביעות אלו של חוק התכנון והבניה, מעוררת תשומת לב העובדה, שבמרבית ה- תקנונים של תוכניות המיתאר המקומיות והתוכניות המפורטות אין התייחסות מפורשת לאותם המקרקעין שיש להקנותם ללא-תמורה למדינה או לרשות המקומית. הסעיף הדן בהפקעות בתקנונים אלה קובע, בדרך כלל, כי השטחים בתוכנית המיועדים לצרכי ציבור, כבישים ושטח ציבורי פתוח, יופקעו על-ידי הוועדה המקומית ויירשמו על שם הרשות המקומית, בהתאם לחוק התכנון והבניה. אין התקנונים מתייחסים כלל ועיקר לאותם 40 אחוז מהשטחים שניתן להפקיעם ללא תמורה. בו בזמן בולטת בתקנונים התעלמות ביד- עין מקביעת משמעותו של "המגרש"; דהיינו — אותה יחידת מקרקעין המשמשת כבסיס לחישוב גודל השטח שניתן להפקיע ללא תמורה.

מעניין לציין, כי בכל סעיפי חוק התכנון והבניה אין הגדרה למושג "מגרש". בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 סעיף 20, הוגדר אמנם המושג "מגרש" בתורת "כל הקרקע שבבעלות אחת המהווה שטח אחיד". אלא שאין הגדרה זו בת-שימוש לצורך קבי- עת השטחים שניתן להפקיעם ללא תמורה. וזאת משום שבפני הוועדות המקומיות וה-

בפעולתו השוטפת של מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת מקרקעין לצרכי ציבור לר- שויות המקומיות וכן לגופים אחרים, נתקלים אנו באי-בהירות בנושא מצד הרשויות המטפ- לות בו.

לצורך בדיקת הנושא, מן הראוי לבחון מספר הבטים:

א. קביעותיו של חוק התכנון והבניה, תשכ"ה — 1965 בבעיה שלפנינו;

ב. השתקפותו של החוק הזה בתקנות לגבי תוכניות מיתאר ותוכניות בניין ערים מפורטות;

ג. היחס בין גודל השטח המופקע לבין צפיפות המגורים;

א. קביעותיו של חוק התכנון והבניה (1965)

בבואו להגדיר את גודל השטח שרשות מקומית רשאית להפקיע לצרכי ציבור, מת- בסס, חוק התכנון והבניה על סעיף 20 של פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) מש- נת 1943. החוק קובע, כי אותו סעיף יחול "על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניני חינוך, תרבות, דת ובריאות, וככל מקום שמדובר באותו סעיף על "רבע" יבוא "ארבע עשיריות", אולם לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת ה- מגרש".

באשר לרשות אשר על שמה יירשמו השט- חים המופקעים, קובע החוק כדלהלן: "המק- קעין שהופקעו על-ידי הוועדה המקומית או שיש להקנותם לה כדרך אחרת מכוח חוק

התוכנית ומבלי להתייחס לגודל האוכלוסיה במקום, איננה עומדת אפוא במבחן המציאות והתפתחות הבניה.

ככל שהאוכלוסיה גדולה יותר, כלומר מידת הצפיפות של מספר המשפחות לדונם גבוהה יותר, יהיה צורך בשטח גדול יותר לצרכי הציבור.

נכון אמנם, כי קיימים סטנדרטים תכניים מקובלים להקצאות קרקע למוסדות ציבור, כגון גני ילדים, בתי-ספר לכל מוגיהם וגודלם, מרכזי תרבות וספורט וכיוצא בזה, אלא שגודל השטחים המוקצים מושפע משעור הצפיפות רק בהקשר של כמות המוסדות או גודלם (בית-ספר ל-12 כתות או 18 כתות וכיוצא בזה). ולעומת זאת אין קשר מוגדר בין הקצאות הקרקע לצרכי ציבור לבין גודל האוכלוסיה במקום.

מתברר, כי נושא צפיפות המגורים ביחס להפרשות לצרכי ציבור, לא טופל עד כה בצורה הנאותה על-ידי גורמי התכנון והגוף המחוקק. הדבר אינו מוצא את ביטויו הנכון בחוק התכנון והבניה; וזאת על אף העובדה, שבתקנות בנין ערים שפורסמו על-ידי המחוזות השונים, כבר יש התייחסות לכך. וכך, למשל, בתקנות בנין ערים (מחוז ירושלים) תשי"ט 1958, בסעיף "סימון השטחים", נקבע: "בתשריט יסומנו מספר חדרים לדונם נטוי". נוסח זה נרשם בתקנות למחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז ומחוז הדרום.

בתקנות שפירסם מחוז תל-אביב ב-1963 חל אף שיפור בנוסח ונאמר, כי "בתשריט יסומנו מספר יחידות דיור לדונם נטוי".

ועוד, למעשה נוהגים מתכננים רבים, כולל משרד השיכון, לציין כיום בטבלאות השטחים את מספר יחידות המגורים לגבי כל מגרש בנפרד ו/או לגבי כלל התוכנית. חלוקת שטח התוכנית במספר יחידות המגורים יכולה אפוא לספק לנו את הנתון של צפיפות יחידות מגורים לדונם ברוטו שכונתי.

מחזיות מוגשות תוכניות בעלות אופי שונה לחלוטין מבחינת היקפו, וכן מבחינת שימושי הקרקע הספציפיים.

השטח המיועד לצרכי ציבור מקבל אפוא בטיי מסולף כתוצאה מהאופי השונה של התוכניות המוגשות. לדוגמה: תוכנית מפורטת שתתייחס רק למגרש המיועד לבית ספר תצויין בטבלת השימושים 100 אחוז למבני ציבור; ובמידה שמתרת הפרשה בשעור של 40 אחוז בלבד, הרי שנוצר ניגוד ברור בין כוונת המחוקק למצב החוקי.

גם לגבי תוכנית המתייחסת לשכונת מגורים, שבה מגיעים שטחי הציבור ל-50 אחוז ויותר מכלל השטח, נוצרת אי-בהירות. כאן מתעוררות שתי שאלות:

א. האם התוכנית הנ"ל מהווה "מגרש" לצורך 40% מהשטח המיועד להפרשות ללא-תמורה?

ב. היכן הם השטחים בשעור של 40% המיועדים להפרשה ללא-תמורה, והיכן מצויים אותם עשרת האחוזים שמעל ל-40%, שבגינם יש לשלם את הפיזיו המלא עבור הקרקע? מובן כי הפתרון של "כל הקודם זוכה" אינו יכול להיחשב כסביר. כלומר, לא יהיה זה צודק לטעון כי היות והתהליך של הקצאת המגרשים הינו ממושך מטבעו ומשתרע על תקופה של שנים, הרי שבהתחלה יוקצו המגרשים המיועדים לצרכי ציבור ללא תמורה, עד שמכסת הקרקע תגיע ל-40% מכלל שטח התוכנית, ורק לאחר מכן תוקצה יתרת המגרשים בתמורה כספית מלאה.

ג. גודל השטח לצרכי ציבור ביחס לצפיפות המגורים

אין ספק בדבר, שהיקף השטחים הדרושים לצרכי ציבור תלוי קודם כל בגודלה של האוכלוסיה המתגוררת בשטח התחום בתוכנית. הגישה שלפיה ניתן להגדיר את השטח הדרוש לצרכי ציבור על-ידי אחוז מסויים מכלל שטח

לוח 1. הפרשות קרקע לצרכי ציבור במספר ישובים בנגב

המקום	מס התכנית	השטח בדונם	מס יחידות מגורים	הצפייה בפרשת אזורי שטח ציבורי	% תחום שטח	% תחום שטח	% ציבורי
באר-שבע	9/117/03/5	460	2,612	5.7	35.2	27.5	22.7
באר-שבע	6/115/03/5	132	758	5.7	22.5	30.5	53.0
ערד	4/16/14/ת	138	813	5.8	26.3	18.1	44.4
דימונה	112/03/5	105	726	7.0	37.3	24.9	62.2
אילת	136/03/2	152.5	1,308	8.6	34.5	25.5	60.0
אופקים	2-107/03/23	310	1,663	5.4	36.9	10.1	47.0

לוח 2: הפרשות קרקע לצרכי ציבור ללא-תמורה בעיר בת 30,000 תושבים

הייעוד	שטח פורמלי שטח בדונמים	מחיר יחידות קרקע כלל-עירוניות	מחיר יחידות קרקע כלל-עירוניות
בריאות	9.00	2.5	—
חינוך	218.50	—	218.50
דת	25.75	4.0	—
הגנה נוער וספורט	220.00	80.0	140.0
שטח ציבורי פתוח	210.00	—	210.0
מסחר בשכונות	16.00	—	—
מרכז העיר	60.00	60.0	—
שרותים	—	—	—
כלל-עירוניים	76.00	—	—
מגרשים זורביים	15.00	—	—
	850.25	—	—

ההפרשות, למעשה, לצרכי ציבור נעות אפוא בין 44% ל-63%, ומסתבר כי הן בהרבה מעל השעור של 40% שנקבע בחוק התכנון והבניה לגבי הפקעות ללא-תמורה. על הצורך בהפרשות לצורך שטחים ציבוריים באחוז הגבוה מ-40% — ניתן גם ללמוד מגיתוח נתונים שפורסמו בספרם של ד. בן-אלול וש. יבין * בנושא "שטחים ציבוריים בתכנון עיר". לצורך הבדיקה נלקחו הנתונים המתאימים לעיר בת 30,000 תושבים; דהיינו 8,250 יחידות מגורים. שטחי הציבור המיועדים למוסדות כלל-עירוניים הופרדו מהשטחים הציבוריים שבתחום השכונות. חישוב ההפרשות תבסס על שכונות המגורים בלבד. כמו כן נערכה הפרדה בין המבנים הציבוריים שמקובל לכלול אותם במסגרת ההפרשות ללא תמורה ובין המוסדות אשר בניגם משולם ערך קרקע מלא. התמונה שנתקבלה היתה כמפורט בלוח 2.

לצורך חישוב אחוז ההפרשות נקבע (בהערכה) שטח הכבישים הפנימיים בשכונות ל-10% משטח השכונה. השטח המיועד למגורים חושב לפי שתי אלטרנטיבות: (1) צפיפות

* מקור: ד. בן-אלול, ש. יבין: שטחים ציבוריים בתכנון עיר. אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל והמכון לחקר הבניה והתעשייה, עמ' 60.

ממוצעת של 6 יחידות מגורים לדונם ברוטו שכונתי; 2) צפיפות ממוצעת של 6.5 יחידות. על יסוד זה מתקבל החישוב הבא:

לוח 3: חישוב הפרשות לצרכי ציבור (כולל כבישים) בעיר אלטרנטיבות

היעוד	צפיפות 6.0	צפיפות 6.5
שטח השכונות שטחים להפרשה ללא-תמורה שטח הכבישים בשכונות	1,375 ד'	1,269 ד'
השטחים הציבוריים המיועדים להפרשה + כבישים	590 ד'	590 ד'
אחוז ההפרשות (כולל כבישים לצורכי ציבור)	137 ד'	127 ד'
	727 ד'	717 ד'
	52.9%	56.0%

אחוז ההפרשות, בתוספת הכבישים, מגיעים אפוא ל-53% עד 56.5%; דהיינו, אחוז ה- עולה בהרבה על מה שנקבע בחוק התכנון והבניה.

ד. מסקנות

לית-מאן-דפליג, כי המצב הקיים בתחום החקיקה הקרקעית אינו עונה על הצרכים

הריאליים בתחום הפרשות שטחים לצרכי ציבור.

אין ספק, שהצרכים הינם מעל ומעבר ל-40% הנקובים בחוק, ואין להעלות על הדעת שהרשויות המקומיות מסוגלות כיום לשלם בעד אותן הקרקעות המופקעות שמעבר ל-40% ושיש לשלם בעדן את מלוא ערך הקרקע.

על רשויות התכנון המרכזיים מוטלת לכן החובה להקים בהקדם האפשרי הצעת שינויים לחוק הקיים, אשר יביא לידי ביטוי את המצב הנוכחי וכן את ההתפתחויות הצפויות בתחום התכנון האורבני, ויעניק למדינה חוק מתוקן שגיתן לחיות ולפעול לפיו. במיוחד מוטל על עורכי החוק שלא להת-עלם מהשפעת הגומלין בין צפיפות המגורים ובין אחוז או שטח הקרקעות לצרכי ציבור. יחס זה יוכל למצוא את ביטויו, בין היתר, על-ידי קביעת השטח הכולל שיש להפריש לצרכי ציבור לכל יחידה משפחתית בהתאם לאופי השכונה, האזור והרכב האוכלוסייה. חשוב שהחוק או התקנות יגדירו במפורש את אותן התוכניות אשר ישמשו כבסיס לחי-שוב השטחים הציבוריים. וכן יש ללוות כל תוכנית בטבלת שטחים מתאימה המספקת את הנתונים לגבי מספר יחידות המגורים הכלולים בתוכנית וכן את הנתון של הצפיפות השכונתית.

בסיכום ניתן לקבוע כי הבעיות המתעוררות כיום, בעת הטיפול בהקצאת שטחים לצרכי ציבור, הולכות ומחמירות ואין אפשרות לפ-תור אותן אלא על-ידי טיפול יסודי בהן.

